



УДК 338.24:336.14

**З.Б. ЛУКЬЯНЕНКО**, к.экон.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: ziboluk@gmail.com

**Н.В. ЮГОВА**, консультант управления аналитической и законотворческой деятельности  
Законодательное Собрание Пермского края, г. Пермь, ул. Ленина, 51  
Электронный адрес: yugova@zsp Perm.ru

## ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРОЙ

Программно-целевой метод есть способ решения крупных и сложных социально-экономических проблем посредством выработки и принятия органами управления (с привлечением участников, исполнителей) системы взаимозавязанных программных мер, направленных на достижение целей, связанных с устранением, подавлением, смягчением возникшей проблемы.

Программно-целевое планирование включает в себя:

- четкую постановку и систематизацию целей, представленных в виде «дерева целей и задач»;
- переход от совокупности системно организованных целей и задач к системе целереализующих действий, мероприятий, направленных на ослабление или снятие проблемы;
- установление средств, ресурсов, необходимых для осуществления программных мероприятий в заданные сроки, и источников поступления ресурсов;

В статье рассматриваются особенности программно-целевого метода и предпосылки его применения в государственном управлении как в советской, так и современной российской экономике. Описаны основные тенденции повышения эффективности бюджетной сферы в связи с изменением бюджетного законодательства. Изучены основные инструменты программно-целевого бюджетирования, выявлены отдельные проблемы использования данных инструментов в Пермском крае.

***Ключевые слова:** программно-целевой метод; бюджет; бюджетирование; государственная программа; бюджетный процесс; система целеполагания*

- задействование организационно-экономических механизмов управления реализацией намеченных мер, контроля за их исполнением и обеспечением со стороны органов управления.

Формулу программно-целевого метода можно представить в виде логической цепочки «цели – пути – средства – организация исполнения» [8].

Полномасштабное внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, программных бюджетов на всех уровнях управления началось с 2012 г. и было связано с озвученным в июне 2011 г. Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ, в соответствии с которым были утверждены основные государственные программы.

Говоря о государственном программировании (или, иными словами, программно-целевом планировании), отметим, что оно представляет применение программно-целевого метода планирования в государственном управлении экономикой в виде разработки и практической реализации периодически дополняемой и изменяемой совокупности целевых экономических программ, формируемых в соответствии с возникающими или обостряющимися социально-экономическими проблемами народно-хозяйственного масштаба и значения, решение которых требует концентрации или привлечения ресурсов.

Программно-целевой метод получил широкое распространение в планировании и управлении экономическими объектами, процессами, отношениями на межгосударственном, государственном, региональном, отраслевом уровнях. В значительной степени он представлен и в плановом управлении на уровне хозяйствующих субъектов: корпораций, компаний, предприятий.

Расширению использования программно-целевого метода в государственном управлении объектами социально-экономической природы способствует несколько предпосылок.

Современный мир характеризуется развитием общественного производства, рынков и рыночных процессов, увеличением многообразия потребностей государства при одновременной ограниченности чрезвычайно уязвимых природных ресурсов, возрастанием политической напряженности. Все это приводит к преумножению количества и повышению настоятельности непрерывно возникающих государственных социально-экономических проблем. Учитывая, что именно государственное программно-целевое планирование призвано быть инструментом решения таких проблем, то, соответственно, расширяется и поле практического применения государственного программирования.

Распространению государственного программно-целевого планирования в современной экономике в значительной степени способствуют его применимость и действенность в условиях практически любой экономической системы. Программно-целевое планирование использовалось в централизованно управляемой советской экономике в той же мере, что и в рыночной экономике капиталистических стран, в силу его относительной инвариантности применительно к типу, природе социально-экономических систем. Проблемы возникают в странах с любыми формами политических, экономических систем. Вне зависимости от вида такой системы проблемы могут быть решены

и реально решаются на программной основе, с использованием программно-целевого метода и методологии [8].

Существенные различия наблюдаются только в способах управления разработкой и реализацией комплекса программных мероприятий.

В соответствии с Федеральным законом от 07 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» введена новая структура расходов бюджетов, формирование которой осуществляется с учетом финансового обеспечения реализации государственных (муниципальных) программ (код вида расходов будет включать группу, подгруппу и элемент видов расходов в соответствии с их единым перечнем).

Кроме того, в статью 179 Бюджетного кодекса РФ были внесены изменения, в соответствии с которыми разрабатываются только государственные программы РФ, государственные программы субъекта РФ и муниципальные программы. Долгосрочные целевые программы исключены из перечня программ, утверждаемых Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

Указанные изменения направлены на повышение эффективности функционирования бюджетной системы РФ.

Реформы в бюджетной сфере в России реализуются уже на протяжении нескольких лет. Постоянный процесс реформирования общественных финансов – естественная реакция на запросы общества в части повышения качества общественных услуг. В последнее время на всех уровнях государственной власти предпринимаются активные шаги для перехода к программно-целевому методу управления общественными финансами. Переход к программному бюджету позволяет сосредоточиться на достижении целей и задач социально-экономического развития, обеспечить связь объемов финансирования с достигнутыми результатами, повысить эффективность бюджетных расходов и создать прозрачную и понятную систему представления бюджета.

В качестве инструментов программно-целевого бюджетирования рассматриваются многочисленные программные документы, например, доклады администраторов бюджетных средств об основных направлениях их деятельности и ожидаемых результатах, целевые программы, реестры расходных обязательств публично-правового образования, реестры государственных услуг, государственное задание.

Важнейшими из инструментов программно-целевого бюджетирования являются государственные программы. Под государственной программой понимается система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности [4]. Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы,

содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти.

Распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р (в ред. от 24.01.2014) был утвержден перечень государственных программ Российской Федерации. Кроме того, постановлениями Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. утверждены 33 государственных программы. В Пермском крае в настоящее время принято 22 государственных программы.

Однако, как считают эксперты, перечисленные инструменты программно-целевого бюджетирования не объединены в единый механизм, не встроены в бюджетный процесс.

Для перевода формирования проекта бюджета, его исполнения, составления отчетности об исполнении бюджета, финансового контроля за программно-целевым принципом бюджетирования необходимо определить перечень долгосрочных целей социально-экономического развития публично-правового образования, источники финансирования мероприятий по их достижению, конкретные результаты достижения этих целей [3, с. 21].

Использование программно-целевых принципов в бюджетном процессе позволяет определить подходы к решению следующих задач:

- распределение бюджетных ресурсов по стратегическим целям;
- предоставление услуг, на которые население реально предъявляет спрос;
- контроль за издержками на бюджетные услуги путем выбора наиболее экономичного способа их предоставления;
- сравнение расходных программ и выбор наиболее экономичных из них по результатам оценки эффективности и результативности расходов;
- повышение прозрачности и обоснованности бюджетных расходов;
- определение положительного общественного эффекта от услуги, а не только стоимости ее предоставления;
- смещение акцента с внешнего контроля за целевым расходованием средств на повышение внутренней ответственности и внутреннего контроля за эффективностью расходов;
- учет последствий принимаемых расходных решений.

Меры совершенствования бюджетного процесса могут произвести локальный эффект, а могут способствовать радикальным изменениям. Именно к таким изменениям приводит внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, или программно-целевого бюджетирования, меняющего в корне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными (муниципальными) расходами.

Государственные целевые программы являются эффективным инструментом реализации государственной политики на приоритетных направлениях социально-экономического развития. В условиях ограниченности бюджетных средств вопрос формирования приоритетных направлений реализации государственных целевых программ приобретает первостепенное значение.

Вместе с тем предпринятые попытки перехода от традиционного (постатейного) к программно-целевому бюджетированию показали, что отсутствие законодательно установленных приоритетов разработки новых целевых про-

грамм является основной проблемой, препятствующей результативной реализации программно-целевого метода в бюджетном процессе.

По мнению специалистов, в российской экономике отсутствует конкретный научный подход к механизму оптимизации бюджетного процесса путем программно-целевого бюджетирования с встроенной системой инструментов финансового менеджмента. Необходимость достижения долгосрочных целей социально-экономического развития России в условиях замедления роста бюджетных доходов и повышения требований к эффективности деятельности органов государственной власти делает еще более актуальной разработку системы мер по модернизации управления финансами публично-правового образования [1, с. 79].

Использование программно-целевого метода при составлении бюджета позволит увеличить его эффективность, потому что процесс формирования бюджета начинается с сосредоточения внимания на результатах, которые необходимо достичь в государственном секторе; а затем – на ресурсах, необходимых для достижения этих результатов.

Программно-целевое бюджетирование предполагает не только корректировку содержания и длительности отдельных стадий бюджетного процесса, но и изменение принципов учета (переход от кассового метода учета к методу начислений) и горизонта бюджетного планирования (многолетнее бюджетирование).

Бюджетирование, ориентированное на результат, позволит муниципальным образованиям выбрать приоритетные расходные направления в соответствии с поставленными целями и задачами, заложенными в стратегическом плане развития региона.

Несмотря на очевидные преимущества описанного подхода к управлению бюджетными расходами, внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат, связано с рядом следующих проблем:

- 1) сложность быстрого достижения явных результатов в виде улучшения качества бюджетных услуг;
- 2) необходимость не только значительных временных и финансовых затрат для разработки количественных индикаторов оценки расходов, но и изменения формы предоставления отчетных данных и т.д.;
- 3) сложность изучения мнения населения о предоставляемых бюджетных услугах;
- 4) сложность формализации результатов и социально-экономического (общественного) эффекта бюджетных услуг;
- 5) стремление в ряде случаев к достижению определенного количественного значения индикатора как к самоцели, при которой не учитывается связь индикатора с желаемым общественным эффектом;
- 6) сложность определения взаимосвязи затраченных ресурсов и полученных результатов [2, с. 9].

В Пермском крае перед исполнительными органами государственной власти стоит задача – выстроить четкую систему целеполагания и привести показатели государственных программ в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Пермского края до 2026 года [7] (далее – Стратегия)

и Программой социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы [6] (далее – Программа СЭР).

Система целеполагания представляет совокупность взаимосвязанных элементов, определяющих ожидаемое состояние социально-экономического развития Пермского края (таблица).

Таблица

**Взаимосвязь уровней и элементов системы целеполагания**

Уровень системы целеполагания	Программный инструмент реализации	Целевой показатель
Стратегическая цель	Стратегия социально-экономического развития	Целевой показатель стратегической цели СЭР
Стратегические задачи	Программа СЭР	Целевой показатель стратегической задачи СЭР
Тактическая цель	Государственная программа (ГП)	Целевой показатель тактической цели СЭР
Тактическая задача	Подпрограмма государственной программы	Целевой показатель тактической задачи СЭР
Цель ведомства	Основное мероприятие (ОМ) государственной программы	Целевой показатель ОМ, целевой показатель цели ВЦП
Задачи ведомства	Ведомственная целевая программа (ВЦП)	Целевой показатель задачи ВЦП, показатель конечного результата реализации ВЦП
Мероприятие	ВЦП	Показатель непосредственного результата реализации мероприятия
Задачи подведомственного учреждения	Государственное задание	Показатель объема и показатель качества государственной услуги (работы)

В настоящее время интегральные показатели, представленные в Стратегии и в Программе СЭР, не коррелируют в полной мере с показателями государственных программ. В связи с этим вносятся изменения в Программу СЭР, которые позволят выстроить четкую логическую вертикаль, когда показатели на нижних уровнях будут раскрывать и детализировать показатели верхнего уровня, представленные в Стратегии и в Программе СЭР [5].

Таким образом, переход к программно-целевому бюджетированию – сложный и достаточно длительный процесс. Длительность перехода связана с необходимостью решения целого ряда задач. Для многих услуг количественные измерители их результативности неочевидны. Решению этой задачи будет способствовать разработка минимальных социальных стандартов.

Грамотно поставленное бюджетирование позволит решить множество проблем в сфере управления: оптимизировать ресурсы бюджета, повысить результативность функционирования органов местного самоуправления и качество предоставляемых услуг, выявить и контролировать финансовые потоки пред-

приятий, подведомственных структурным подразделениям, усилить мотивацию труда путем установления связи системы мотивации с достигнутыми результатами.

### Список литературы

1. *Иванчина Е.Н.* Актуальность перехода к программному бюджету на региональном и местном уровнях // *Финансы*. 2011. № 6.
2. *Климанов В.В.* О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне // *Финансы*. 2011. № 2.
3. *Курченко Л.Ф.* Разработка ведомственных программ при программно-целевом бюджетировании // *Финансы*. 2012. № 2.
4. *Об утверждении* Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 авг. 2010 г. № 588 (в ред. от 28.03.2014). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
5. *О внесении* изменений в Закон Пермского края «О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы» [Электронный ресурс]: проект закона Перм. края от 22 апр. 2014 г. № СЭД-01-61-496. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. *О Программе* социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы [Электронный ресурс]: закон Перм. края от 20 дек. 2012 г. № 140-ПК (ред. от 05.06.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. *О Стратегии* социально-экономического развития Пермского края до 2026 года [Электронный ресурс]: постановление Законодательного Собрания Перм. края от 1 дек. 2011 г. № 3046 (ред. от 06.12.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. *Райзберг Б.А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2010. 384 с.